



Riksrevisionens styrelses framställning angående den offentliga arbetsförmedlingen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den offentliga arbetsförmedlingens effektivitet samt dess roll i matchningen mellan arbetssökande och lediga jobb. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Den offentliga arbetsförmedlingen* (RiR 2006:22).

Granskningen visar att det finns omfattande brister i den statliga arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har fått minskad betydelse i matchningsprocessen, bland annat som följd av en minskad andel av de lediga platserna och försämrad förmåga att ge information om lediga jobb. Arbetsgivarkontakter har inte prioriterats av AMS under de senaste fem åren, trots att vikten av sådana kontakter har betonats av regeringen. Placeringar i arbetsmarknadspolitiska program tar i anspråk en stor del av arbetsförmedlingens resurser. Vidare framgår att arbetsförmedlingens produktivitet har minskat, att effektiviteten i förmedlingsarbetet är låg och att det finns stora skillnader i effektivitet mellan olika förmedlingskontor. Tydliga brister i styrning, uppföljning och utvärdering inom området påvisas också i granskningen.

Styrelsens bedömning är att de problem som tas upp i granskningen är djupgående och har sammansatta orsaker. Styrelsen anser att regeringen bör ta initiativ till en genomgripande översyn av den statliga arbetsförmedlingens roll och arbetsformer. Riksdagen föreslås ge regeringen detta till känna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Den statliga arbetsförmedlingen	4
Arbetsmarknadsverket	4
Den offentliga arbetsförmedlingens uppgifter	4
Granskningens motiv och inriktning	5
Granskningens syfte	5
Begrepp, metoder och underlagsmaterial	6
Arbetsförmedlingens roll i matchningsprocessen	6
Stora flöden hanteras av arbetsförmedlingen	7
Förmedlingen har minskad betydelse i matchningsprocessen	7
Matchningseffektiviteten har inte förbättrats	8
Få analyser av matchningsprocessen	8
Faktorer som kan ha påverkat arbetsförmedlingens funktionssätt	8
Förtroendet för arbetsförmedlingen är relativt lågt	9
Låg grad av arbetsgivarkontakter	9
Numera finns många alternativ till förmedlingen	9
Målen för arbetsmarknadspolitiken ger oklara signaler	9
Arbetsförmedlingens produktivitet och effektivitet	10
Ökade resurser och minskad arbetsbelastning	10
Låg effektivitet i förmedlingsarbetet	11
Effektivitetsskillnader mellan olika förmedlingskontor	11
Stora insatser för effektivisering, men få utvärderingar	12
Målstrukturen är oklar	12
Låg satsning på arbetsgivarkontakter och marknadsandelar	13
Svårt att utläsa prioriteringar	13
Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	13
Sammanfattande slutsatser	13
Riksrevisionens rekommendation	14
Styrelsens överväganden	15
Budgetpropositionen för 2007	15
Översyn av arbetsförmedlingens roll och arbetsformer	15
Arbetsförmedlingens roll i matchningen	16
Arbetsförmedlingens arbetsformer	16
Styrningsfrågor	17
En genomgripande översyn är nödvändig	17
Styrelsens förslag	18

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Översyn av arbetsförmedlingens roll och arbetsformer

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen tar initiativ till en genomgripande översyn av den statliga arbetsförmedlingens roll och arbetsformer.

Stockholm den 13 december 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Per Rosengren (v), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd), Leif Pettersson (s), Phia Andersson (s) och Lennart Hedquist (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat den offentliga arbetsförmedlingens effektivitet samt dess roll i matchningen mellan arbetssökande och lediga jobb. De åtgärder som har vidtagits för att förbättra matchningsprocessen har också granskats. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Den offentliga arbetsförmedlingen* (RiR 2006:22) som publicerades i augusti 2006.

Den statliga arbetsförmedlingen

Offentlig arbetsförmedling infördes i Sverige på kommunalt initiativ år 1902, byggdes upp och drevs därefter av kommuner och landsting fram till år 1940. Vid den tidpunkten fanns också ett stort antal privata förmedlingar. Ett förbud mot att nyetablera privata arbetsförmedlingar trädde i kraft år 1936. De sista privata förmedlingarna hade dispens som tillät dem att verka t.o.m. år 1967.

År 1940 fattade riksdagen beslut om att temporärt förstatliga den offentliga förmedlingsorganisationen. År 1948 blev förstatligandet definitivt och AMS inrättades. Genombrottet för den aktiva arbetsmarknadspolitik kom under senare delen av 1950-talet. Förmedlingsmonopolet började att luckras upp i början av 1990-talet och avskaffades helt år 1993.¹

Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverket (AMV) består av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län, utom i Gotlands län där länsstyrelsen sköter uppgiften.² Under länsarbetsnämnderna finns ett stort antal arbetsförmedlingar där merparten av AMV:s anställda arbetar. Inom AMV som helhet fanns år 2005 drygt 9 400 årsanställda. Av dessa var ungefär 1 200 anställda vid AMS, ca 660 vid de 20 länsarbetsnämnderna och drygt 7 500 vid landets ca 320 arbetsförmedlingskontor. Utgifterna för verksamheten inom Arbetsmarknadsverket uppgick till totalt ca 67,7 miljarder kronor år 2005. Drygt hälften av detta belopp (ca 35 miljarder kronor) avsåg bidrag till arbetslöshetsersättning.

Den offentliga arbetsförmedlingens uppgifter

Den offentliga arbetsförmedlingen i Sverige är anslagsfinansierad, heltäckande och avgiftsfri. Arbetsförmedlingen ska medverka till att arbetsökande snabbt sammanförs med lediga platser.

De flesta av förmedlingens tjänster vänder sig till personer som söker arbete, såväl arbetslösa som anställda som vill byta arbete. Förmedlingen erbjuder också rekryterings- och förmedlingsservice till arbetsgivare.

¹ Proposition 1992/93:218.

² Förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

Arbetsförmedlingarna erbjuder sina tjänster genom tre olika servicevägar – Internet, rådgivande kundservice och lokal arbetsförmedling. På större orter finns särskilda arbetsförmedlingar som inriktar sig på att ge service till vissa yrkesgrupper. Därtill bedrivs vägledning, arbetslivsinriktad rehabilitering och förmedling av arbetsmarknadspolitiska program. I förmedlingens uppgifter ingår också att kontrollera att de arbetslösa står till arbetsmarknadens förfogande och därigenom har rätt till arbetslöshetsersättning.

Arbetsgivare som avser att anställa är (med vissa undantag) skyldiga att anmäla platsen till den offentliga arbetsförmedlingen.³ Dessa bestämmelser infördes i syfte att motverka den trendmässiga minskningen av inflödet av lediga platser till den offentliga arbetsförmedlingen. En översyn av lagen om allmän platsanmälan har aviserats av regeringen i vårpropositionen år 2006 (prop. 2006/07:100).

Granskningens motiv och inriktning

Att förmedla arbete är den viktigaste uppgiften för arbetsmarknadspolitiken. Detta har upprepade gånger framhållits av regeringen, bland annat i budgetpropositionerna. Regeringen har också betonat vikten av att arbetsförmedlingen har höga marknadsandelar för lediga platser eftersom detta kan leda till en bättre fungerande arbetsmarknad. Riksdagens arbetsmarknadsutskott har ställt sig bakom dessa uttalanden.

Arbetsförmedlingen hanterar stora flöden av arbetssökande och lediga platser, något som enligt Riksrevisionen kan leda till att matchningsprocessen fungerar bättre än vad den annars skulle göra. Samtidigt erinrar Riksrevisionen om att det råder en obalans i flödena av sökande och lediga platser. Förmedlingen har kontakt med en hög andel av de arbetslösa (90 %) men en låg andel av de lediga platserna (30 %). Det finns även uppgifter som tyder på att den offentliga förmedlingens effektivitet har minskat.

Granskningens syfte

Riksrevisionens granskning syftar till att analysera arbetsförmedlingens effektivitet utifrån uttalanden från riksdag och regering. Det gäller om och hur arbetsförmedlingen bidrar till att förbättra matchningsprocessen samt hur förmedlingens effektivitet utvecklats. Den övergripande revisionsfrågan var följande:

- *Bedrivs förmedlingsverksamheten effektivt och bidrar den till att förbättra matchningsprocessen på arbetsmarknaden?*

Denna fråga har i sin tur delats upp i tre delfrågor:

1. I vilken utsträckning deltar arbetsförmedlingen i matchningsprocessen?
2. Finns det stora effektivitetsskillnader mellan arbetsförmedlingskontoren?
3. Har åtgärder vidtagits för att förbättra arbetsförmedlingens effektivitet?

³ Detta regleras i lagen (1976:157) om allmän platsanmälan samt i förordningen (1984:819) om statliga tjänster.

Tyngdpunkten i granskningen ligger på det arbete som utförs av den offentliga arbetsförmedlingen. Därtill uppmärksammas hur regeringen, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna styr, kontrollerar, följer upp och utvärderar arbetsförmedlingens arbete.

Granskningen avser främst traditionellt förmedlingsarbete, dvs. matchning på arbetsmarknaden. De arbetsmarknadspolitiska programmen behandlas i mindre utsträckning.

Begrepp, metoder och underlagsmaterial

Ett viktigt inslag i granskningen är att mäta förmedlingskontorens produktivitet och effektivitet. Riksrevisionens beräkningar av *produktiviteten* utgår från förhållandet mellan prestationer och resurser. *Effektiviteten i förmedlingsarbetet* avser att fånga i vilken mån kontoren gör rätt saker på rätt sätt och mäts genom att kontoren jämförs med varandra. Stora skillnader i effektivitet mellan kontoren betyder att det finns en stor potential för effektivitetsförbättringar. Beräkningarna baseras på en s.k. DEA-modell som är en modern teknik för analyser av prestationer. Denna analys har genomförts av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (Ifau).

Effektiviteten i matchningsprocessen analyseras av Riksrevisionen med hjälp av skattningar av den s.k. Beveridgekurvan, som beskriver sambandet mellan lediga platser och arbetslöshet. En högre matchningseffektivitet innebär att det med ett givet antal arbetssökande krävs färre utestående vakanser för att nyanställningar ska komma till stånd.

Vidare har Riksrevisionen genomfört en enkätundersökning som vänt sig till ett slumpmässigt urval av arbetsförmedlare vid landets förmedlingskontor. Enkäten omfattade ca 1 000 personer och genomfördes i januari–februari 2006. Frågorna handlade främst om arbetsgivarkontakter och marknadsandelar. Granskningen i övrigt bygger på dokumentstudier, analyser av statistik samt intervjuer med personer på Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). I underlaget ingår också ett stort antal forskningsrapporter.

Arbetsförmedlingens roll i matchningsprocessen

Målet för arbetsmarknadspolitiken är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Att snabbt sammanföra arbetssökande med lediga platser är den centrala uppgiften. Detta kräver en effektiv matchning – dels att sökande och platser hittar varandra utan onödig tidsfördröjning, dels att matchningarna blir av god kvalitet så att båda parter blir nöjda.

Av Riksrevisionens rapport framgår att det finns faktorer som påverkar matchningseffektiviteten men som arbetsförmedlingarna inte kan påverka. Det är t.ex. konjunktursvängningar, näringslivets sammansättning och geografiska produktionsförutsättningar samt de arbetssökandes egenskaper, exempelvis åldersstruktur, utbildning och yrkeserfarenhet. Faktorer som arbetsför-

medlingarna däremot kan påverka är t.ex. sitt eget arbetssätt, ledning, organisation och hantering av regelsystem.

Stora flöden hanteras av arbetsförmedlingen

Av rapporten framgår att arbetsförmedlingen hanterar stora flöden av arbetslösa, personer i arbetsmarknadspolitiska program och lediga platser. Under år 2005 fanns närmare 720 000 personer registrerade någon gång som arbetslösa.⁴ Antalet lediga platser var samma år drygt 430 000 och antalet programplaceringar ungefär 415 000.

Den andel av de arbetslösa som under en månad övergår till arbete uppgår till drygt 8 % av det totala antalet inskrivna arbetslösa. Antalet placeringar i arbetsmarknadspolitiska program under en månad uppgår till 4–5 % av antalet inskrivna arbetslösa. Övergångar till deltidsarbetslöshet, timanställningar och tillfälliga anställningar utgör omkring hälften av samtliga övergångar till arbete.

Förmedlingen har minskad betydelse i matchningsprocessen

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att huvudparten av matchningarna på arbetsmarknaden i praktiken sker utan inblandning av en arbetsförmedlare och att förmedlingen främst arbetar med arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingens Internettjänster har i och för sig byggts ut och ökat sin roll som informationsförmedlare vid anställningar. Detta har dock skett på bekostnad av traditionella förmedlingstjänster. Riksrevisionens slutsats är att arbetsförmedlingen på grund av minskade marknadsandelar i allt mindre utsträckning kan ge information om lediga platser. I sin analys lyfter Riksrevisionen bland annat fram följande iakttagelser.

- *Arbetsförmedlingens andel av de lediga platserna* har minskat från 45 % år 1990 till mindre än 30 % år 2004. Marknadsandelen för fasta anställningar uppgick samma år till ca 55 % och för tillfälliga anställningar till ca 20 %. I mitten av 1970-talet hade förmedlingen en marknadsandel på ca 60 % av det totala antalet lediga platser. Andelen platser som anmäls till förmedlingen har enligt Riksrevisionen sannolikt stor betydelse för förmedlingens möjligheter att fungera som informationskanal.
- *Arbetsförmedlingens roll som informationsförmedlare vid anställningar* har minskat. Av de personer som fått ny anställning är det numera endast en liten del som fått information om sitt arbete via arbetsförmedlingen. Denna andel har minskat successivt och uppgick vid den sista mätningen (2003) till mindre än 10 %. Även den andel av de tidigare arbetslösa som fått information om sitt nya arbete genom förmedlingen har fallit och uppgick år 2003 till 15 %. Informella informationskanaler – tips från vänner och bekanta eller direktkontakt med arbetsgivaren, antingen på eget eller på arbetsgivarens initiativ – är numera de helt dominerande informationskana-

⁴ En person kan ha varit registrerad som arbetslös vid flera tillfällen.

lerna för den som söker nytt arbete. Motsvarande gäller för arbetsgivare. Riksrevisionen redovisar även forskningsresultat som rör effektiviteten i olika sökkkanaler. I dessa studier finner man i allmänhet att den offentliga arbetsförmedlingen ger ganska dålig utdelning och att direktkontakt med arbetsgivare ger god utdelning.

- *Placeringar i arbetsmarknadspolitiska program* har stor omfattning och tar i anspråk en betydande del av arbetsförmedlingens resurser. I många fall är det dock svårt att påvisa positiva effekter av programmen. En arbetsförmedlare förmedlade under hela år 2003 i genomsnitt 8,5 osubventionerade arbeten, men fem gånger så många placeringar i program.

Matchningseffektiviteten har inte förbättrats

Matchningsprocessen – dvs. den process genom vilken arbetssökande och lediga platser finner varandra – är det centrala i arbetsförmedlingen. Effektiviteten i denna process kan undersökas på flera olika sätt. Ingen av de studier som gjorts tyder på någon effektivisering av matchningsprocessen⁵. Riksrevisionens analys av den s.k. Beveridgekurvan tyder inte på att matchningseffektiviteten har förbättrats. Det finns inte heller några belägg för att arbetsmarknadspolitiska program skulle ha förbättrat matchningseffektiviteten. De studier som gjorts av den geografiska rörligheten tyder snarast på att AMS-åtgärderna har minskat rörligheten.

Få analyser av matchningsprocessen

Regeringen gav under ett par år AMS i uppdrag att analysera matchningseffektiviteten i form av matchningsfunktioner. När uppdraget upphörde avslutade AMS dessa beräkningar.

Riksrevisionen bedömer det som anmärkningsvärt att AMS inte fortlöpande analyserar hur matchningsprocessen fungerar. Enligt instruktionen för Arbetsmarknadsverket ska AMS följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Faktorer som kan ha påverkat arbetsförmedlingens funktionssätt

I Riksrevisionens sammanfattande analys nämns flera omständigheter som kan ha påverkat arbetsförmedlingens sätt att fungera och dess förmåga att konkurrera om att förmedla lediga platser. Det rör sig både om externa och interna faktorer. Förtroende, arbetsgivarkontakter, alternativa sätt att söka arbete samt oklara signaler från arbetsmarknadspolitiken framhålls särskilt.

⁵ En högre matchningseffektivitet innebär att det med ett givet antal arbetssökande krävs färre utestående vakanser för att nyanställningar ska komma till stånd.

Förtroendet för arbetsförmedlingen är relativt svagt

Den information som förmedlas i matchningen mellan arbetssökande och lediga jobb har en kvalitativ dimension som handlar om trovärdighet eller tillförlitlighet. Om informationen från förmedlingen anses ha låg trovärdighet kan det resultera i låga marknadsandelar för lediga platser och arbetssökande. Enligt Riksrevisionen finns det flera undersökningar som tyder på att förtroendet för arbetsförmedlingen är relativt lågt, såväl hos befolkningen som hos arbetsgivare. AMS egna sökandeundersökningar tyder på att det finns ett ökat antal sökande som inte är nöjda med förmedlingens service.

Låg grad av arbetsgivarkontakter

Bristande kontaktnät kan medföra att fullt kvalificerade personer inte kommer i fråga för en rekrytering. Det är därför viktigt att förmedlingen bygger upp kontaktnät som är gångbara för dem som saknar egna kontaktnät. Utifrån AMS egna undersökningar är det dock svårt att se att arbetsförmedlingarna har ökat sina kontakter med arbetsgivare. Kontakterna har snarare ändrat karaktär. En allt mindre del av arbetsgivarkontakterna rör rekryteringsbehov och en allt större del rör frågor kring praktik, anställningsstöd och lönebidrag för sökande vid arbetsförmedlingen.

Numera finns många alternativ till förmedlingen

En tredje omständighet är att det i dag finns ett stort antal alternativ som delvis konkurrerar med den offentliga arbetsförmedlingen. Det är t.ex. stiftelser som hanterar omställningsavtal (trygghetsråd), bemanningsföretag, kommuner, privata arbetsförmedlingar, Internetlistor och företagens egna webbsidor. Dessa alternativ ökar i antal och betydelse. Antalet arbetstagare som omfattas av omställningsavtal uppgår nu till ca 2 miljoner. Den enda stora grupp som saknar omställningsavtal är kommun- och landstingsanställda, som dock förhandlar om ett avtal.

Alternativen anlitas enligt Riksrevisionen sannolikt av personer och grupper som är förhållandevis konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Detta kan påverka sammansättningen av arbetsförmedlingens sökande, sannolikt i en riktning som innebär att förmedlingen får en ökad andel sökande som tillhör utsatta grupper.

Målen för arbetsmarknadspolitiken ger oklara signaler

Verksamheten inom arbetsförmedlingen är i hög grad inriktad på arbetsmarknadspolitiska program. Orsaken till detta kan enligt Riksrevisionen vara att regeringens mål för arbetsmarknadspolitiken formulerats i termer av två delmål som ska uppnås på vägen till det övergripande målet om full sysselsättning.⁶ Det ena delmålet innebär att den reguljära sysselsättningen för personer

⁶ Full sysselsättning är det övergripande målet för den ekonomiska politiken. Arbetsmarknadspolitikens övergripande mål är en väl fungerande arbetsmarknad.

i åldern 20–64 år ska uppgå till 80 %. Det andra delmålet är att den öppna arbetslösheten ska pressas tillbaka till 4 %.

Riksrevisionen framhåller att arbetsmarknadspolitikens möjligheter att påverka dessa två delmål inte är likvärdiga. *Sysselsättningen* bestäms av den långsiktiga efterfrågan på arbetskraft, och denna beror i sin tur av lönebildningen och den generella ekonomiska politiken. Sysselsättningen kan visserligen påverkas av arbetsmarknadspolitik – Riksrevisionen nämner en rad olika mekanismer som undersökts inom forskningen – men dessa effekter är indirekta och de kan vara både positiva och negativa. (Arbetsmarknadspolitiken kan, exempelvis, påverka matchningsprocessen, påverka konkurrensen på arbetsmarknaden, medföra undanträngningseffekter på reguljär arbetskrafts efterfrågan, påverka lönebildningen genom att de arbetslösas välfärdsnivå påverkas m.m.) *Arbetslösheten* kan däremot påverkas mera direkt genom arbetsmarknadspolitik, även om det inte rör sig om någon perfekt kontroll.

Riksrevisionen påpekar vidare att de arbetsmarknadspolitiska programmen har olika inverkan på de två delmålen. Arbetsmarknadspolitiska program (exempelvis anställningsstöd, starta-eget-bidrag eller utbildningsvikariat) kan minska arbetslösheten utan att därmed öka sysselsättningen, detta eftersom personer som är placerade i program inte räknas som reguljärt sysselsatta. Detta, tillsammans med den begränsade möjligheten att påverka den reguljära sysselsättningen med arbetsmarknadspolitik, kan enligt Riksrevisionens bedömning ha lett till att arbetslöshetsmålet, och därmed de arbetsmarknadspolitiska programmen, har prioriterats framför sysselsättningsmålet.

Arbetsförmedlingens produktivitet och effektivitet

Riksrevisionens granskning tyder på att arbetsförmedlingens produktivitet har minskat, att effektiviteten i förmedlingsarbetet är förhållandevis låg och att det finns stora effektivitetsskillnader mellan olika arbetsförmedlingskontor. Vidare framkommer brister som gäller utvärderingar, målstruktur och prioriteringar inom Arbetsmarknadsverket.

Ökade resurser och minskad arbetsbelastning

Under de senaste 30 åren har arbetsförmedlingen tillförts omfattande resurser. Resursförstärkningarna under de senaste 10 åren har i huvudsak motiverats av regelförändringar, utökade insatser för arbetssökande samt förmedlingens behov av förbättrade kontakter med både arbetssökande och arbetsgivare.

Riksrevisionens granskning visar emellertid att arbetsbelastningen på förmedlingen har minskat kraftigt sedan lågkonjunkturen under första hälften av 1990-talet. Både antalet arbetssökande och antalet placeringar i program, liksom även antalet övergångar till arbete, har minskat starkt under denna period. Förmedlingarnas arbete med lediga platser har samtidigt minskat markant. Kontakterna med de arbetssökande är förhållandevis begränsade, enligt

beräkningar baserade på AMS sökandeundersökning (drygt tre besök per dag i genomsnitt för en förmedlare år 2005).

De ökade resurserna och den minskade arbetsbelastningen tyder på att produktiviteten inom arbetsförmedlingarna har minskat. Enligt Riksrevisionens beräkningar sjönk produktiviteten under perioden 1998–2003 till en nivå som låg ca 20 % under nivån för 1997. De senaste två åren har produktiviteten stigit, men den ligger fortfarande 10 % under nivån för 1997.

Låg effektivitet i förmedlingsarbetet

Produktivitetsberäkningarna ovan tar enbart hänsyn till antalet prestationer och resurser. Effektivitetsberäkningarna väger emellertid ihop flera resurs- och resultatmått till ett mått på effektivitet. Detta mått syftar till att fånga i vilken mån arbetsförmedlingskontoren gör "rätt saker på rätt sätt" i jämförelse med varandra. Riksrevisionen har inte infört någon egen definition av effektivt förmedlingsarbete. Effektiviteten hos arbetsförmedlingen mäts i stället genom att kontoren jämförs med varandra med hjälp av s.k. DEA-analys. Beräkningarna, som omfattar perioden 1999–2004, baseras på registerdata från AMS. De kontor som ses som mest effektiva är de som förmedlat flest arbeten och/eller lyckats bäst med att få arbetslösa att gå över till studier eller av andra skäl upphöra att vara inskrivna som arbetslösa (avaktualiseras).⁷

De beräkningar som Riksrevisionen låtit genomföra visar ingen ökning av effektiviteten inom arbetsförmedlingen under de senaste fem åren. Analysen tyder på att effektiviteten har försämrats något snarare än förbättrats.⁸

Effektivitetsskillnader mellan olika förmedlingskontor

Beräkningarna visar också att det finns stora skillnader i effektivitet mellan de olika arbetsförmedlingskontoren. Spridningen tyder på att det är möjligt att effektivisera arbetet kraftigt inom ramen för befintliga resurser, alternativt minska resurserna med bibehållen slutlig produktion. Enligt Riksrevisionen tyder resultaten på att en fördubbling av effektiviteten skulle vara möjlig.

Resultaten tyder dessutom på att många arbetsförmedlingskontor skulle kunna öka sin effektivitet genom en minskad fokusering på arbetsmarknadspolitiska program. I dag är placeringar i arbetsmarknadspolitiska program fem gånger så vanliga som förmedlingar av osubventionerade arbeten. Att en sådan effektivitetshöjning skulle vara möjlig att åstadkomma visas av

⁷ Beräkningsmodellen bygger på AMS föreskrifter som säger att en sökande ska avaktualiseras då personen inte önskar ytterligare service från arbetsförmedlingen. Personer som fått tillfälliga arbeten avaktualiseras inte, och förmedling av tillfälliga arbeten kommer därmed inte att medföra någon direkt förbättring av den uppmätta effektiviteten. På lite längre sikt kan en tillfällig anställning underlätta varaktiga anställningar och i modellen tas hänsyn till detta. Eftersom samma mått används för samtliga arbetsförmedlingskontor bör beräkningstekniken inte störa jämförelsen mellan kontoren.

⁸ Under den studerade perioden har andelen tillfälliga arbeten inte förändrats särskilt mycket. Denna faktor bör därför inte påverka den beräknade utvecklingen över tiden.

de förmedlingskontor som av Riksrevisionen använts som referensmått för effektiva förmedlingar.

En jämförelse med tidigare effektivitetsberäkningar visar att de stora skillnader i effektivitet som uppmättes vid mitten av 1990-talet fortfarande kvarstår. Riksrevisionen bedömer detta som anmärkningsvärt.

Riksrevisionen framhåller att resultaten av de undersökningar som gjorts baseras på en viss ekonometrisk modell, DEA-modellen, och att resultaten måste tolkas med viss försiktighet. Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att det finns en potential för betydande förbättringar i arbetsförmedlingarnas effektivitet.

Stora insatser för effektivisering, men få utvärderingar

Det har enligt Riksrevisionen genomförts ett stort antal åtgärder som syftar till att effektivisera arbetsförmedlingen och matchningsprocessen. Det gäller t.ex. tillskott av resurser, organisationsförändringar, förändringar av arbetslöshetsförsäkringen och program för ökad sökintensitet. Åtgärderna utvärderas dock inte. Det går därför inte att bedöma om åtgärderna varit effektiva eller inte.

Instruktionen för Arbetsmarknadsverket innehåller ett generellt krav på AMS att följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Riksrevisionen anser att en central förvaltningsmyndighet ska ha goda kunskaper om stora förändringar i den egna verksamheten som syftar till att öka effektiviteten. Riksrevisionen anser också att regeringen borde ha säkerställt att AMS följer instruktionen vad gäller uppföljning och utvärdering.

I en bilaga till sin granskningsrapport har Riksrevisionen pekat på att arbetsförmedlingen inom vissa OECD-länder har börjat konkurrensutsättas. Det finns studier som visar att en sådan konkurrensutsättning kan öka effektiviteten.

Målstrukturen är oklar

En annan åtgärd som kan stimulera effektivitet är att utforma målstrukturen rationellt. Målen bör också utformas så att det är möjligt att utvärdera effekterna av insatta resurser. Riksrevisionen anser att målen för en verksamhet bör formuleras så att de dels är möjliga att kontrollera, dels har ett relativt stabilt förhållande till de övergripande mål som gäller för området. Riksrevisionen konstaterar att varken regeringens eller Arbetsmarknadsverkets mål samtidigt uppfyller dessa två kriterier.

Enligt Riksrevisionens bedömning finns det brister i målstrukturen, framför allt för de mål som AMS fastställt för Arbetsmarknadsverket. Målen för verksamhetsgrenen "Matchning på arbetsmarknaden" är enligt Riksrevisionen formulerade på ett sätt som gör det svårt att se kopplingen till matchningsprocessen. Detta kan leda till att verksamheten styrs på ett mindre effektivt sätt och till att resurserna inom myndigheten fördelas fel.

Låg satsning på arbetsgivarkontakter och marknadsandelar

Vikten av arbetsgivarkontakter har betonats av regeringen i flera budgetpropositioner. Enligt Riksrevisionens bedömning har AMS dock inte prioriterat arbetsgivarkontakter under de senaste fem åren. Det är först i de riktlinjer som AMS fastställt för år 2006 som arbetsgivarkontakter lyfts fram. AMS har också i slutet av 2005 och början av 2006 utarbetat en strategi för arbetsgivarkontakter. Riksrevisionen utgår från att AMS fortsätter sitt utvecklingsarbete med arbetsgivarkontakter och att arbetet i möjligaste mån utvärderas.

Arbetsförmedlingens marknadsandelar för lediga platser har nära samband med förmedlingens arbetsgivarkontakter. Regeringen har i budgetpropositionerna för åren 2005 och 2006 betonat vikten av höga marknadsandelar för lediga platser. Begreppet marknadsandelar berörs dock mycket sällan i olika policydokument från AMS. Det är först i riktlinjerna för år 2006 som AMS uttalar att marknadsandelarna för lediga platser ska öka.

Svårt att utläsa prioriteringar

Riksdag och regering har vid ett flertal tillfällen ställt krav som innebär att platsförmedlingens roll måste stärkas. Riksrevisionen anser dock att det är svårt att få en uppfattning om den genuina eller renodlade platsförmedlingen verkligen har prioriterats. Det går inte heller att få en bild av om de resursförstärkningar som kommit verksamheten till del har utnyttjats för traditionell platsförmedling.

Regeringen har vid ett par tillfällen gett AMS i uppdrag att redovisa hur förvaltningsanslaget fördelas mellan olika verksamheter och verksamhetsgrenar. Resultatet är enligt Riksrevisionen ganska grovt och osäkert. Riksrevisionen anser att en central förvaltningsmyndighet måste kunna avläsa om olika prioriteringar får genomslag i organisationen.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Sammanfattande slutsatser

Enligt Riksrevisionens bedömning finns det stora brister i hur arbetsförmedlingen fungerar. Förmedlingens betydelse i matchningsprocessen har minskat. Förtroendet för förmedlingen har också minskat, såväl bland de arbetssökande som bland arbetsgivarna. De beräkningar som gjorts visar att produktiviteten (dvs. förhållandet mellan prestationer och insatta resurser) har utvecklats svagt och att arbetsförmedlingens effektivitet ligger på en låg nivå.

Riksrevisionens analys visar även att det finns stora skillnader i effektivitet mellan arbetsförmedlingskontoren. Att sådana skillnader föreligger har varit känt sedan början av 1990-talet.

Riksrevisionen konstaterar även att de åtgärder som vidtagits i syfte att öka effektiviteten inte har utvärderats. Strategiska insatser som t.ex. arbetsgivar-

kontakter har inte prioriterats. Det är enligt Riksrevisionen svårt att utläsa om riksdagens och regeringens prioriteringar har fått genomslag i arbetsförmedlingens verksamhet.

Riksrevisionens rekommendation

Riksrevisionens samlade bedömning är att bristerna i arbetsförmedlingen är så omfattande att regeringen bör göra en övergripande översyn av den offentliga arbetsförmedlingen.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av den offentliga arbetsförmedlingen. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Granskningen visar att den statliga arbetsförmedlingen inte fungerar väl. Problemen är djupgående och har sammansatta orsaker. Detta är enligt styrelsens mening oroande mot bakgrund av att arbetsförmedlingen utgör en central del av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Att arbetssökande och lediga platser snabbt finner varandra är väsentligt av både sociala och samhällsekonomiska skäl.

Budgetpropositionen för 2007

Efter det att granskningen publicerats har den nyttillträdde regeringen lagt fram budgetpropositionen för år 2007. Regeringen aviserar här vissa förändringar av såväl Arbetsmarknadsverket som innehållet i arbetsmarknadspolitiken. Regeringens uttalade avsikt är bland annat att antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program ska minska, att servicen till de arbetslösa ska bli mera individuell och att arbetsförmedlarna ska ha mer kontakt med arbetsgivarna. Vidare ska Arbetsmarknadsverket omorganiseras, bland annat genom att länsarbetsnämnderna läggs ned. Av budgetpropositionen framgår också att resurserna till Arbetsmarknadsverket ska minska.

De avsikter som regeringen uttrycker i budgetpropositionen har ännu inte fått formen av konkreta åtgärder. Styrelsens överväganden i denna framställning bygger på de iakttagelser Riksrevisionen gjort i sin granskning. Dessa överväganden, och de förslag som de leder fram till, bör enligt styrelsens mening vara viktiga för den framtida politiken på området.

Översyn av arbetsförmedlingens roll och arbetsformer

Riksrevisionens granskning belyser flera olika sidor av arbetsförmedlingens funktionssätt. En av dessa rör den statliga arbetsförmedlingens roll och betydelse för de matchningar mellan arbetssökande och lediga jobb som i praktiken äger rum på arbetsmarknaden. Andra viktiga aspekter rör produktiviteten och effektiviteten i förmedlingsarbetet, dvs. faktorer som i hög grad beror av de arbetsformer som tillämpas inom Arbetsmarknadsverket. Ytterligare en typ av problem som tas upp i granskningen är förknippade med styrning, uppföljning och utvärdering av de åtgärder som vidtagits på området.

Arbetsförmedlingens roll i matchningen

Granskningen visar att arbetsförmedlingen fått en minskad betydelse i matchningen mellan arbetssökande och lediga jobb. Den andel av det totala antalet lediga platser som anmäls till arbetsförmedlingen har minskat under lång tid – från 60 % vid mitten av 1970-talet till mindre än 30 % år 2004. Detta har enligt Riksrevisionen begränsat förmedlingens möjligheter att ge information om lediga jobb. Av de personer som fått ny anställning är det numera mindre än 10 % som fått information om sitt arbete via arbetsförmedlingen.

Förtroendet för arbetsförmedlingen är enligt Riksrevisionen relativt lågt, både hos allmänheten och hos arbetsgivare. Vidare framhålls arbetsförmedlingens låga grad av arbetsgivarkontakter samt det faktum att det numera finns många alternativ till den statliga arbetsförmedlingen (omställningsavtal, bemanningsföretag, privata arbetsförmedlingar, Internetlistor etc.). Informella informationskanaler används också i allt högre utsträckning.

Alternativen anlitas enligt Riksrevisionens bedömning sannolikt av personer som är förhållandevis konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen kan därmed ha fått en ökad andel sökande som är mindre konkurrenskraftiga. En fortsatt ökning av alternativen – som i sig kan vara positiv för arbetsmarknaden som helhet – kan således medföra en fortsatt förändring av sammansättningen av de grupper som söker arbete via den offentliga arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens arbetsformer

Av granskningen framgår att det finns mycket stora skillnader i effektivitet mellan olika arbetsförmedlingskontor. I genomsnitt är effektiviteten låg jämfört med vad som vore möjligt om alla kontor arbetade på ett lika effektivt sätt som de mest framgångsrika kontoren. Den låga effektiviteten kan i sig ha bidragit till det svaga förtroendet för arbetsförmedlingen.

Riksrevisionens beräkningar visar också att ökade resurser har tillförts förmedlingen, samtidigt som arbetsbelastningen har minskat.

Den låga effektiviteten och den minskade produktiviteten som påvisas i granskningen bör enligt styrelsens mening ses som tecken på att arbetsformerna inom förmedlingen inte har utvecklats i rätt riktning. Av de iakttagelser som gjorts i granskningen vill styrelsen särskilt peka på följande:

- att arbetsförmedlingarnas kontakter med arbetsgivare varit förhållandevis lågt prioriterade under senare år, trots att ökade arbetsgivarkontakter anses vara mycket viktiga i förmedlingsarbetet, och trots att regering och riksdag vid upprepade tillfällen har förordat ökade arbetsgivarkontakter,
- att arbetsförmedlingens Internetjänster har byggts ut, men att detta har skett på bekostnad av traditionellt förmedlingsarbete,
- att placeringar i arbetsmarknadspolitiska program i praktiken har prioriterats av arbetsförmedlarna framför andra insatser, trots att en minskad fokusering på program visat sig kunna öka effektiviteten.

Nedprioriteringen av arbetsgivarkontakterna är, som framgår av granskningen, svår att försvara. Det förhållandet att den offentliga arbetsförmedlingen sannolikt fått en ändrad sammansättning av arbetssökande – de som söker arbetsförmedlingens tjänster kan i ökad utsträckning antas bestå av personer med förhållandevis svaga egna kontaktnät och förhållandevis stora behov av personliga förmedlingstjänster – talar också för att arbetsgivarkontakter borde ha prioriterats av arbetsförmedlingarna. Med hänsyn till de sökandes behov kan man enligt styrelsens mening även ifrågasätta nedprioriteringen av traditionellt förmedlingsarbete och individuell rådgivning.

Styrningsfrågor

Styrelsen noterar att en ökad satsning på arbetsgivarkontakter har betonats i budgetpropositionen i flera år utan att bli verklighet. Enligt Riksrevisionens bedömning har AMS trots detta inte prioriterat arbetsgivarkontakter under de senaste fem åren. Det är först i de riktlinjer som AMS fastställt för år 2006 som arbetsgivarkontakter har lyfts fram. Styrelsen noterar också de stora skillnader i effektivitet mellan olika arbetsförmedlingskontor som framkommer i granskningen, samt det faktum att dessa skillnader kvarstår jämfört med de motsvarande beräkningar som gjordes i mitten av 1990-talet.

Dessa omständigheter tyder på att Arbetsmarknadsverket är en organisation som är svår att styra och/eller att de styrmetoder som hittills använts inte har varit effektiva. Av granskningen framgår också att det finns tydliga brister förknippade med målformuleringar, uppföljningar och utvärderingar inom organisationen. Detta gäller såväl regeringens styrning av Arbetsmarknadsverket som verkets styrning av arbetsförmedlingarna.

En genomgripande översyn är nödvändig

Styrelsen konstaterar att arbetsförmedlingens uppgifter är väsentliga ur ett samhällsperspektiv. Arbetsförmedlingens försvagade roll och bristerna i dess effektivitet har enligt granskningen flera sammansatta orsaker. En del av de förändringar som ägt rum i omgivningen kan ha medfört att den statliga arbetsförmedlingen har fått *ändrade yttre förutsättningar* för sitt arbete. Men granskningen visar också på omfattande *brister inom arbetsförmedlingen*. Styrelsens bedömning är att det behövs systematiska och uthålliga ansträngningar i syfte att få samtliga arbetsförmedlingar att fungera effektivt.

Nya förutsättningar och utmaningar för arbetsförmedlingen, både externt och internt, bör enligt styrelsens mening klargöras genom en offentlig utredning. Därvid finns anledning att på djupet undersöka orsakerna till de stora effektivitetsskillnader som föreligger mellan olika arbetsförmedlingskontor. Jämförelser med de moderna alternativen till arbetsförmedlingen – bland annat trygghetsråden – bör också göras i syfte att få impulser till förbättringar, inte minst när det gäller satsningen på individuell rådgivning. Även jämförelser med arbetsförmedlingens arbetssätt i andra länder kan vara av värde i detta sammanhang.

Att arbetsförmedlingen fungerar väl är också viktigt för kontrollen inom arbetslöshetsförsäkringen. Styrelsen vill här erinra om sin tidigare framställning i detta ämne (2004/05:RRS22). Om antalet lediga platser som anmäls till förmedlingen är alltför litet försämras möjligheterna till meningsfulla kontroller och arbetslöshetsförsäkringen får sämre möjligheter att fungera som en omställningsförsäkring. Detta bör enligt styrelsens mening beaktas i den föreslagna utredningen.

Styrelsen vill således förorda en genomgripande översyn av den offentliga arbetsförmedlingens roll och arbetsformer. Arbetsmarknadsverkets styrning av arbetsförmedlingskontoren, liksom regeringens styrning av Arbetsmarknadsverket, bör också ses över i detta sammanhang.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en genomgripande översyn av den statliga arbetsförmedlingens roll och arbetsformer.